

บทที่ 11

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)

บทนำ

เดิมรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ใช้นโยบายการคลังเป็นเพียงเครื่องมือในการแสวงหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายให้เพียงพอในแต่ละปีเท่านั้น จนกระทั่งถึงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากเพื่อบูรณะและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากภัยสงคราม และเมื่อ พ.ศ. 2472 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงทั่วโลก รัฐบาลต้องเข้าแก้ไขเศรษฐกิจของประเทศให้รอดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ไม่อาจรักษาคุณภาพของการคลังรัฐบาลตามแนวคิดของนักการคลังสมัยเดิมได้ และเคนส์ (John Maynard Keynes) นักเศรษฐศาสตร์ได้เสนอแนวความคิดให้ใช้นโยบายการคลังจนสามารถแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ผลดี เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ต่อมาในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ประเทศกำลังพัฒนาที่มีความตื่นตัวที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้เจริญก้าวหน้า (Economic Growth) และในขณะเดียวกันก็รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) ของประเทศเอาไว้ โดยดัดแปลงนโยบายการคลังของเคนส์มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย 2 ประการ คือ

ประการแรก กำหนดนโยบายการคลังให้มีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตไปอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่ระบบเศรษฐกิจปัจจุบันสามารถจะเป็นไปได้ ทั้งนี้โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ทางการคลังเพื่อเพิ่มการสะสมทุนของประเทศ กระตุ้นการประกอบกิจการอุตสาหกรรม จัดสรรทรัพยากรรวมทั้งรายจ่ายของรัฐบาล ฯลฯ ให้เป็นไปในทางที่จะเร่งรัดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ

ประการที่สอง กำหนดนโยบายการคลังให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศอยู่ตลอดเวลา นั่นก็คือ ป้องกันมิให้เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือภาวะเงินฝืดขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยมาตรการต่าง ๆ ทางการคลังเพื่อรักษาระดับอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) และระดับ

อุปทานรวม (Aggregate Supply) ให้สมดุลกันอยู่เสมอ เพื่อความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ
นั่นเอง

ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะใช้นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) ควบคู่กับ
นโยบายการเงิน (Monetary Policy) เข้าแก้ไขให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวล่วงไปตามแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในบทนี้นักศึกษาจึงจะได้ทำความเข้าใจในหัวข้อดังต่อไปนี้.-

1. ความหมายของนโยบายการคลัง
2. วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง
3. การดำเนินนโยบายการคลัง

วัตถุประสงค์

1. เข้าใจความหมายของนโยบายการคลังที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ
กิจของประเทศ
2. อธิบายวัตถุประสงค์ประการต่าง ๆ ของการใช้นโยบายการคลังได้
3. อธิบายการใช้นโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา
เศรษฐกิจโดยการใช้โยบายการภาษีอากร นโยบายรายจ่าย และนโยบายหนี้สาธารณะได้

1. ความหมายของนโยบายการคลัง

“นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)” เป็นการเปลี่ยนแปลงรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล โดยใช้นโยบายภาษีอากร (Taxation Policy) นโยบายรายจ่ายของรัฐบาล (Public Expenditure Policy) และนโยบายหนี้สาธารณะ (Public Debt Policy) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสามประการ ซึ่งแสดงออกมาในรูปของงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศได้มากที่สุด

ตามปกตินโยบายการคลังหรือนโยบายงบประมาณของรัฐบาลมักจะอยู่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

1. **งบประมาณสมดุล (Balanced Budget)** คือรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีจำนวนเท่ากัน ($T = G_S$) ถ้า $T =$ ภาษีซึ่งเป็นรายได้ของรัฐบาล และ $G_S =$ การใช้จ่ายของรัฐบาล

2. **งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget)** คือรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่ารายจ่าย ($T < G_S$)

3. **งบประมาณเกินดุล (Surplus Budget)** คือรายได้ของรัฐบาลสูงกว่ารายจ่าย ($T > G_S$)

เนื่องจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลก็เป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายรวมของประเทศ ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายเพื่ออุปโภคบริโภคและลงทุนซึ่งเป็นส่วนกระตุ้น (Injection) ในขณะเดียวกันการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลก็จะเป็นส่วนรั่วไหล (Leakages)

$$\text{Aggregate Demand} = \text{Aggregate Supply}$$

$$C + I + G_S + X = C + S + T + M$$

$$\text{Equilibrium Level of Income} = \text{Aggregate Demand} = \text{Aggregate Supply}$$

$I + G_S + X = S + T + M$ <p>(Injection) (Leakages)</p>
--

$$G_S = \text{Government Spending}$$

$$T = \text{Taxes}$$

$$I = S + (T - G_S)$$

นโยบายการคลังของรัฐบาล ($T - G_S$) ซึ่งอาจเป็น $T = G_S$ หรือ T น้อยกว่าหรือมากกว่า G_S ก็ได้

การใช้จ่ายเงินและการเก็บภาษีของรัฐบาลจะมีผลต่อระดับรายได้ประชาชาติ เช่นเดียวกับการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภค เพื่อการลงทุน และการเก็บออมของประชาชน รัฐบาลจึงสามารถใช้นโยบายการคลังเพื่อให้มีผลกระทบต่ออุปสงค์รวม ระดับรายได้ประชาชาติ และระดับการจ้างงาน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ เรงรัดความจำเป็นทางเศรษฐกิจและแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้

2. วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง

ตามทฤษฎีการคลังสมัยใหม่ (Modern Theory of Public Finance) รัฐบาลอาจใช้นโยบายการคลังเข้าแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้ภาษีอากร งบประมาณรายจ่าย และหนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือ การใช้นโยบายการคลังของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ส่วนมากมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ คือ

1. **ให้มีการจ้างงานเต็ม (Full Employment)** ในทางเศรษฐศาสตร์เรามุ่งหวังที่จะให้ประเทศอยู่ในภาวะ “การจ้างงานเต็ม” อยู่เสมอ คือในสภาพที่บุคคลที่อยู่ใน “กำลังแรงงาน (Labor Force)” ต่างก็มีการทำงานตามความสามารถของตน และได้รับค่าจ้างในอัตราที่กำลังเป็นอยู่ในขณะนั้น (ถ้ามีการว่างงานไม่เกินร้อยละ 3-4 ของกำลังแรงงานทั้งหมดถือได้ว่าอยู่ในภาวะการจ้างงานเต็ม) แต่ในสภาพความเป็นจริงของประเทศต่าง ๆ มักต้องประสบกับปัญหาการว่างงานอยู่เสมอ ซึ่งอาจเป็นการว่างงานเนื่องจากวัฏจักรเศรษฐกิจ การว่างงานบางฤดูกาล การว่างงานเนื่องจากเหตุทางเทคนิค หรือการว่างงานแบบแฝง

เมื่อมีการว่างงานเกิดขึ้น ผู้ที่ว่างงานจะได้รับความเดือดร้อนโดยตรง เพราะเมื่อว่างงานไม่มีรายได้มาใช้จ่ายเพื่อยังชีพของตนและครัวเรือน เกิดความอดอยากขาดแคลน โรคภัยไข้เจ็บ บุตรหลานไม่ได้รับการศึกษา เมื่อมีผู้ว่างงานจำนวนมาก รัฐบาลจะต้องนำเงินภาษีอากรซึ่งเก็บจากประชาชนทั่วไปมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณช่วยเหลือผู้ว่างงาน ในรูปของเงินชดเชยหรือเงินช่วยเหลือการว่างงาน (Unemployment Compensation) รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดจากความยากจน เช่น งานปราบปรามป้องกันอาชญากรรม งานสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ผู้ที่ว่างงานจำนวนมากอาจรวมตัวกันเรียกร้องจนก่อผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลได้ ส่วนปัญหาการว่างงานที่จะกระทบถึงเศรษฐกิจส่วนรวมนั้น เนื่องจากผู้ประกอบการมีเงินเดือนค่าจ้างมีจำนวนมาก เมื่อมีรายได้ก็จะจับจ่ายใช้สอยเพื่อการครองของตนเองและครัวเรือน เมื่อต้องว่างงานไม่มีรายได้ อำนาจซื้อของเขาก็จะตกต่ำลง ความต้องการซื้อสินค้าหรือบริการส่วนรวม หรืออุปสงค์รวม (Aggregate Demand) จะลดลง

เมื่ออุปสงค์รวมลดลงสินค้าที่ผลิตได้ขายไม่ออก ผู้ผลิตในระยะต่อไปก็อาจปรับปรุงลดปริมาณการผลิตหรือเลิกการผลิตไป ซึ่งจะมีผลให้มีการลดหรือเลิกจ้างงาน ทำให้ปัญหาการว่างงานรุนแรงยิ่งขึ้น ดังนั้น เมื่อมีการว่างงานเกิดขึ้น รัฐบาลจะต้องรีบแก้ไขโดยใช้นโยบายการคลังเพื่อเพิ่มอำนาจซื้อเพิ่มอุปสงค์รวมของประชาชนให้สูงขึ้น และช่วยเหลือให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้น

2. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) ตามปกติประเทศต่าง ๆ มักต้องประสบกับความเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของภาวะเศรษฐกิจ บางครั้งอาจเกิดภาวะเงินเฟ้อสินค้าและบริการมีราคาสูงเกินไป แต่บางครั้งเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สินค้าและบริการที่ผลิตได้ขายไม่ออก ผู้ผลิตต้องลดหรือเลิกการผลิต ทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน

ตามปกติการเปลี่ยนแปลงในภาวะเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะยาวเป็นเรื่องของแนวโน้ม (Trend) ที่นักเศรษฐศาสตร์ต้องการให้ประเทศมีภาวะเศรษฐกิจเจริญเติบโต (Economic Growth) สูงขึ้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นเป็นเรื่องของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Business Cycles) ซึ่งเป็นวงจรของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะขึ้น ๆ ลง ๆ ซ้ำ ๆ กัน 4 ช่วง (Phases) คือ

(1) *ระยะเศรษฐกิจรุ่งเรือง (Economic Prosperity)* บางแห่งใช้คำว่า Expansion หรือ Up Turn เป็นระยะที่ระดับราคาสินค้าและบริการโดยทั่วไปค่อย ๆ สูงขึ้น ผู้ประกอบการต่างเชื่อว่า "อัตราดอกผลของเงินทุนหน่วยที่เพิ่มขึ้น (Marginal Efficiency of Capital หรือ MEC) จะสูงขึ้น จึงใช้จ่ายลงทุนเพิ่มขึ้น มีการใช้ปัจจัยการผลิตและการจ้างงานสูงขึ้น และจากการทำงานของตัวทวีมีผลทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาวะเศรษฐกิจในระยะนี้จะรุ่งเรืองอย่างเต็มที่ที่เรียกว่า Boom

(2) *ระยะเศรษฐกิจถดถอย (Economic Recession)* เมื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจถึงขั้นรุ่งเรืองเต็มที่แล้ว ต่อไปค่าของ MEC จะลดลง เนื่องจาก

(ก) เมื่อมีการผลิตมากขึ้น ต้นทุนการผลิตจะสูงขึ้น เพราะเกิดการขาดแคลนปัจจัยการผลิต และ

(ข) การแข่งขันกันการผลิตจะทำให้ราคาและผลตอบแทนที่ผู้ผลิตได้รับจากการจำหน่ายผลิตผลนั้นตกต่ำลง ทำให้เกิดความไม่แน่ใจในอนาคต

ในระยะนี้ผู้ประกอบการเริ่มขาดความเชื่อมั่นในอนาคต ต่ำลงหรือลดปริมาณการผลิตลง เกิดภาวะการว่างงานและรายได้ประชาชาติตกต่ำลง

(3) *ระยะเศรษฐกิจตกต่ำ (Economic Depression)* บางแห่งใช้คำว่า Contraction หรือ Down Turn เกิดขึ้นจากการหดตัวของ MEC อย่างทันทีทันใด ทำให้ภาวะเศรษฐกิจก้าวเข้าสู่ระยะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรวดเร็ว เนื่องจาก

(ก) การทำงานของตัวทวี และ

(ข) การเพิ่มของอัตราดอกเบี้ย

เมื่อระดับการลงทุนลดต่ำลง การทำงานของตัวทวีจะทำให้รายได้ประชาชาติลดต่ำลงในจำนวนทวีคูณ การว่างงานจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว และในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเช่นนี้ประชาชนมีความปรารถนาถือเงิน (Liquidity Preference) สูง เพราะผู้ผลิตต่างก็จะรีบลืสต็อกสินค้าของตนให้หมดไปเสียก่อนที่ราคาจะตกต่ำลง ผู้ถือหลักทรัพย์หรือโบห์นก็จะรีบขายเอาเงินสดถือไว้ก่อนที่ราคาหลักทรัพย์หรือโบห์นจะลดต่ำลง เมื่อมีความปรารถนาที่จะถือเงินสูงขึ้นเป็นผลให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น และราคาสินค้าโดยทั่ว ๆ ไปจะตกต่ำลง

(4) *ระยะเศรษฐกิจฟื้นตัว (Economic Recovery)* บางแห่งใช้ Revival เศรษฐกิจจะฟื้นตัวรวดเร็วเพียงใด หรือภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจะปรากฏตัวอยู่ช้านานเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ

(ก) ระยะเวลาซึ่งต้องการใช้เครื่องจักรและทรัพย์สินถาวรที่มีอยู่จะถูกใช้จนสึกหรอหมดสิ้นไปช้านานเพียงใด

(ข) ระยะเวลาซึ่งจะมีผลให้ราคาสินค้าในสต็อกซึ่งถูกผลิตขึ้นมาและได้สะสมไว้ในขณะที่มีภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง ได้ถูกนำไปใช้จนหมดสิ้นช้านานเพียงใด

หากทั้ง 2 กรณีหมดสิ้นไปอย่างรวดเร็ว และผู้ผลิตจำเป็นต้องจัดหาทดแทน ภาวะเศรษฐกิจก็จะฟื้นตัวในระยะเวลาอันสั้น เคนส์ประมาณระยะเวลาที่เครื่องมือเครื่องจักรและสินค้าในสต็อกของประเทศอุตสาหกรรมจะหมดสิ้นไปและผู้ผลิตจำเป็นต้องลงทุนผลิตทดแทนประมาณ 3-5 ปีนั่นเอง และวัฏจักรเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแต่ละหน่วยไม่จำเป็นต้องมีระยะเวลาเท่ากัน บางช่วงอาจเกิดขึ้นนานถึง 5 ปี หรือกว่านั้น แต่บางช่วงอาจเกิดขึ้นเพียง 2 หรือ 3 ปีเท่านั้น

การแก้ไขวัฏจักรเศรษฐกิจ นอกจากจะพยายามคาดคะเนเหตุการณ์อนาคตเพื่อหาทางป้องกันมิให้มีภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเกิดขึ้นแล้ว รัฐบาลก็อาจใช้นโยบายการคลังเข้าแก้ไขให้เกิดระยะเศรษฐกิจถดถอยหรือตกต่ำสั้นลง หรือมีภาวะรุ่งเรืองยาวนานขึ้น วิธีการเหล่านี้จะทำได้ความเข้าใจกันในตอนต่อไป

3. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ “การพัฒนาเศรษฐกิจ” (Economic Development) หมายถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การขยายขนาดของการผลิตและการเพิ่มขึ้นของ

ผลผลิต และครอบคลุมไปยังการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของผลผลิต การจัดสรรวัตถุดิบ และตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของสังคม ทัศนคติระบบการเมือง การบริหาร การศึกษา และค่านิยมของสังคมที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อนำไปสู่การเพิ่มรายได้แท้จริงต่อบุคคล โดยให้การเพิ่มขึ้นนี้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอและเป็นระยะยาวนาน

การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจ เพื่อสร้างความอยู่ดีกินดี (Well-Being) ให้แก่พลเมืองของตน โดยเฉพาะตั้งแต่ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายต่างพากันหันมาพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country) ด้วยเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

1. เนื่องจากระดับ “รายได้ต่อบุคคล (Per Capita Income)” ของประเทศต่าง ๆ นับวันแต่ละจะแตกต่างกันมากขึ้น ตัวอย่างเช่น พลเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้วมีรายได้ประมาณปีละ 2,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 46,000 บาทต่อคน ในขณะที่พลเมืองของประเทศด้อยพัฒนามีรายได้ประมาณ 200 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 4,600 บาทต่อคนเท่านั้น ความแตกต่างเช่นนี้หากมิได้รับการแก้ไขจะเป็นสาเหตุสำคัญให้โลกเกิดปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

2. เนื่องจากความเจริญทางการสื่อสารและการคมนาคมระหว่างกัน ผู้คนในประเทศด้อยพัฒนาได้เห็นความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมืองและความเป็นอยู่อย่างสะดวกสบายของผู้คนในประเทศที่พัฒนาแล้ว เกิดการเอาแบบอย่างกันในการบริโภค ต้องการให้ความเป็นอยู่ของตนดีขึ้นบ้าง

3. เนื่องจากมีประเทศต่าง ๆ หลายประเทศได้รับเอกราชและอำนาจอธิปไตยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเหล่านี้ต่างก็ตื่นตัวที่จะแสดงความทัดเทียมทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจในบ้านเมืองของตน

ความกดดัน 3 ประการนี้ เป็นเหตุสำคัญให้ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายหันมาพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชากรและความเจริญรุ่งเรืองของบ้านเมือง

การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะวางแผนหาแหล่งรายได้และเงินกู้มาใช้จ่ายพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการลงทุนทางด้านเอกชนให้สอดคล้องกับด้านรัฐบาล การใช้จ่ายเงินลงทุนของรัฐบาลก็คล้ายกับการทำธุรกิจของเอกชน ถ้ากิจการเราเล็กไม่เจริญก้าวหน้า เราคอยแต่จะใช้รายได้เล็กน้อยที่มีอยู่ กิจการก็มีแต่ทรงกับทรุด แต่

ถ้าเราวางแผนงานขยายกิจการให้ดีแล้วหาแหล่งเงินทุนมาลงทุนเพิ่มขึ้น กิจการของเราก็จะขยายตัวเจริญก้าวหน้าได้รวดเร็ว ทำนองเดียวกันเมื่อรัฐบาลไทยต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลก็เริ่มวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยตั้งเป้าหมายว่าจะทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้นในอัตราประมาณร้อยละ 6 ต่อปี โดยรัฐบาลใช้นโยบายการคลังเพื่อแสวงหารายได้และเงินกู้มาใช้จ่ายลงทุนตามแผนที่กำหนดไว้

3. การดำเนินนโยบายการคลัง

ในการดำเนินนโยบายการคลัง รัฐบาลอาจเลือกใช้เครื่องมือที่มีอยู่มาใช้ ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

- นโยบายภาษีอากร
- นโยบายรายจ่าย
- นโยบายหนี้สาธารณะ

การใช้เครื่องมือทั้ง 3 คือ ภาษีอากร งบประมาณรายจ่าย และหนี้สาธารณะ อาจจำแนกออกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. **นโยบายภาษีอากร** เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลัง โดยกำหนดประเภทและอัตราภาษีไว้ล่วงหน้า หรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีที่กำหนดไว้เดิมเพื่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจที่ตั้งเป้าหมายไว้ หรือแก้ไขเพื่อหลีกเลี่ยงผลทางเศรษฐกิจที่ไม่ต้องการ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ นำนโยบายภาษีอากรมาใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนี้

ก. **นโยบายภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ** รัฐบาลอาจใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อให้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมั่นคงได้ ดังต่อไปนี้

1) **ภาษีอากรที่จะนำมาใช้** ในการดำเนินนโยบายภาษีอากร เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น รัฐบาลอาจทำได้ 2 ทาง คือ

(ก) **ใช้ภาษีที่ปรับตัวได้เอง (Built-in-Flexibility)** ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราภาษีให้ยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจได้โดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) สามารถเพิ่มลดจำนวนเงินภาษีเงินอากรที่เก็บได้จากประชาชนได้ รัฐบาลไม่ต้องเพิ่มลดหรือแก้ไขอัตราภาษี ภาษีที่นำมาใช้ควรเป็นภาษีที่เปลี่ยนแปลงได้เอง (Variable Taxes) กล่าวคือ เมื่อมีภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนมีรายได้น้อย รัฐบาลจะเก็บภาษีได้น้อยลง โดยรัฐบาลไม่ต้องไปเปลี่ยนแปลง

อัตราหรือประเภทของภาษี เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า เป็นต้น การใช้ภาษีที่ปรับตัวได้นี้ รัฐบาลสามารถกำหนดประเภทและอัตราภาษีล่วงหน้าไว้เป็นการแน่นอนได้

(ข) ใช้วิธีเปลี่ยนแปลงประเภทและอัตราภาษี ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปแก้ไขกฎหมายภาษีอากรเพื่อปรับประเภทและอัตราภาษี (Discretionary) ให้สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยตรง มักใช้ในกรณีที่จำนวนภาษีที่เพิ่มลดโดยอัตโนมัติไม่เพียงพอแก่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภทและอัตราภาษีตามที่ต้องการ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขประเภทและอัตราภาษีนี้ รัฐบาลสามารถนำมาใช้แก้ไขภาวะเศรษฐกิจที่มีปัญหาโดยเฉพาะได้ แต่การแก้ไขกฎหมายภาษีอากรอาจทำได้ไม่สะดวก เพราะรัฐบาลต้องขอความเห็นชอบและได้รับอนุมัติจากรัฐสภาก่อน

2) แนวทางในการใช้นโยบายภาษีอากร การใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้น ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ควรใช้ภาษีที่ปรับตัวได้เองก่อน การวางนโยบายภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลควรเลือกใช้ภาษีที่ปรับตัวเองได้ (Built-in-Flexibility) ก่อนใช้วิธีแก้ไขเปลี่ยนแปลงภาษีโดยตรง (Discretionary) เช่น สมมติว่ารัฐบาลต้องการจะเพิ่มรายได้ประชาชาติ 1,000 ล้านบาท เพื่อแก้ปัญหาภาวะเงินฝืดที่คาดว่าจะเกิดขึ้น โดยจะต้องลดจำนวนภาษีที่เก็บจากประชาชนลง 200 ล้านบาท รัฐบาลก็ควรคำนวณเสียก่อนว่า ภาวะเงินฝืดที่เกิดขึ้นจะเป็นผลให้รัฐบาลเก็บภาษีที่ปรับตัวได้เองโดยอัตโนมัติได้น้อยลงเป็นจำนวนเท่าใด สมมติว่ารัฐบาลคำนวณได้ว่า ภาษีที่ปรับตัวได้เองจะลดลงเพียง 150 ล้านบาท ต่อไปรัฐบาลก็ควรแก้ไขปรับปรุงภาษีโดยตรงเพื่อให้ลดลงอีก 50 ล้านบาท รวมจำนวนภาษีที่ลดลงเป็น 200 ล้านบาท ซึ่งก็จะสามารถเพิ่มรายได้ประชาชาติ 1,000 ล้านบาท เพื่อแก้ไขภาวะเงินฝืดได้ตามที่รัฐบาลต้องการ เป็นต้น

(ข) ควรใช้ภาษีที่เปลี่ยนแปลงได้ การวางนโยบายภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลควรเลือกใช้ภาษีที่เปลี่ยนแปลงได้ (Variable Taxes) มากกว่าภาษีที่ไม่เปลี่ยนแปลง (Fixed Taxes)

ภาษีที่เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินภาษีได้ตามภาวะเศรษฐกิจมักเป็นภาษีที่จัดเก็บตามรายได้หรือตามราคาของสินค้า (Advalorem Tax) เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะเก็บตามรายได้ของบุคคลในอัตราก้าวหน้า เมื่อภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น รัฐบาลก็จะสามารถเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้มากขึ้น ในทางตรงกันข้าม เมื่อมีภาวะ

เศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนมีรายได้น้อยลง รัฐบาลก็จะสามารถเก็บภาษีชนิดนี้ได้น้อยลง โดยไม่ต้องแก้ไขอัตราภาษี เป็นต้น

ส่วนภาษีที่ไม่เปลี่ยนแปลง (Fixed Taxes) ไปตามภาวะเศรษฐกิจ ส่วนมากเป็น “ภาษีที่เก็บตามสภาพ (Specific Tax)” เช่น ภาษีน้ำมันที่กำหนดอัตราภาษีไว้เป็นลิตรละเท่า่นั้น เท่านี้ ไม่ว่าน้ำมันจะมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงเพียงใด รัฐบาลก็จะเก็บภาษีน้ำมันได้ต่อลิตรได้เงินเท่าเดิม เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลควรเลือกใช้ภาษีทางตรงที่มีฐานกว้าง (Broadening Tax Bases) เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น มากกว่าที่จะใช้ภาษีที่มีฐานแคบ (Narrow Tax Bases) และควรจะให้ภาษีที่มีผลต่อความโน้มเอียงที่จะใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น (MPC) มากกว่าภาษีที่มีผลต่อความโน้มเอียงที่จะเก็บออมเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น (MPS) เพราะการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่มุ่งจำกัดหรือส่งเสริมการบริโภคของประชาชนมากกว่าที่จะควบคุมหรือส่งเสริมทางด้านการลงทุน

(ค) ควรใช้อัตราภาษีก้าวหน้า การวางนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลควรใช้อัตราภาษีก้าวหน้า (Progressive Rate) มากกว่าที่จะใช้อัตราภาษีที่คงที่ (Proportional Rate) เพื่อให้มีความคล่องตัวและสอดคล้องกับภาวะเงินเฟ้อหรือภาวะเงินฝืดที่เกิดขึ้น การใช้อัตราภาษีก้าวหน้าจะช่วยให้ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บได้เพิ่มสูงขึ้นหรือลดลงเป็นจำนวนที่มากพอที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้

นอกจากนี้การวางนโยบายภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้เป็นการล่วงหน้า รัฐบาลจะต้องพิจารณาผลกระทบต่อภาษีอากรของประเทศทั้งระบบด้วย เพราะเป็นการวางนโยบายภาษีอากรที่ควบคุมทั่วไป (General Control) แต่ถ้าเป็นการใช้ภาษีอากรแต่เพียงบางชนิดเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะเรื่อง (Selective Control) รัฐบาลอาจพิจารณาถึงผลทางเศรษฐกิจ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลทางสังคมและการเมืองมากนัก เพราะเป็นการใช้ภาษีอากรนั้นเพียงชั่วคราวเท่านั้น

ข. นโยบายภาษีอากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลอาจใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เข้าสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาได้ดังต่อไปนี้

1) ใช้ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้เพื่อพัฒนา รัฐบาลควรวางระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรมากพอที่จะใช้พัฒนาประเทศได้เพียงพอ ซึ่งจะเป็นผลดีกว่าการกู้เงินมา

ใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา เพราะการกู้เงินย่อมเป็นภาระผูกพันที่จะต้องหาเงินมาชำระหนี้คืนภายหลัง การเพิ่มรายได้ของรัฐบาลจากภาษีอากรเพื่อนำมาใช้จ่ายพัฒนาประเทศนั้น อาจทำได้โดยใช้ภาษีที่ปรับตัวเองได้ (Built-in-Flexibility) ตามภาวะเศรษฐกิจ และควรเก็บภาษีตามราคา (Advalorem Tax) มากกว่าที่จะจัดเก็บตามสภาพ (Specific Tax) เพราะการเก็บภาษีตามราคานั้น รัฐบาลจะเก็บภาษีได้เงินมากขึ้นเมื่อรายได้ประชาชาติสูงขึ้น หรือราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น

2) **ใช้ภาษีอากรเพื่อควบคุมการบริโภค** การที่ประชาชนใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าและบริการฟุ่มเฟือยเกินไป ทำให้การพัฒนาประเทศชะงักงัน เพราะจะทำให้ประเทศชาติขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ ระดับการออมลดต่ำลง และขาดแคลนทุนที่จะใช้พัฒนาประเทศ ดังนั้นเพื่อเป็นการควบคุมการบริโภคของประชาชน ส่งเสริมการออมและการลงทุนให้ขยายตัวขึ้น โดยเพิ่มอัตราภาษีการค้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือย และภาษีศุลกากรขาเข้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยนำเข้าในอัตราสูง พร้อมทั้งงดหรือลดภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (Capital Gains) ซึ่งมีค่าตัวทวีของภาษีสูงเพื่อส่งเสริมการออมและการลงทุนอันจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

3) **ใช้ภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการลงทุน** เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของตนมักจะมีการสะสมทุนภายในประเทศต่ำ จำเป็นต้องชักจูงทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาพัฒนา โดยรัฐบาลใช้มาตรการทางภาษีอากรเป็นเครื่องมือส่งเสริมการลงทุน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนี้

(ก) **กำหนดอัตราภาษีไว้หลายอัตรา** ภาษีอากรแต่ละประเภทรัฐบาลอาจกำหนดอัตราไว้ให้แตกต่างกัน เช่น ภาษีการค้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยควรเก็บในอัตราสูง สินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพหรือพวกวัตถุุดิบควรเก็บในอัตราต่ำหรือยกเว้นภาษีให้ เพื่อลดการบริโภคและประหยัดภาษีเงินได้ สำหรับเงินกำไรที่กันไว้เพื่อขยายการลงทุนควรเก็บในอัตราที่ต่ำกว่าเงินปันผลที่นำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภค เป็นต้น

(ข) **การลดภาระภาษีเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพ** รัฐบาลอาจลดภาระภาษีบางอย่างลง (Tax Reduction) เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน เช่น ลดภาระภาษีการค้าสำหรับสินค้าบางอย่างที่ผลิตได้ภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศและลดการนำสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาลดภาระภาษีบางอย่างเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรไปในทางที่ก่อประโยชน์สูงสุดแก่สังคมส่วนรวม นอกจากนี้รัฐบาลอาจมีนโยบาย “ยกเว้นภาษีชั่วคราว (Tax Holidays)” แก่การประกอบการประเภทใหม่ที่ประเทศต้องการ แต่มีการเสี่ยงสูง

และต้องลงทุนจำนวนมาก รัฐบาลอาจยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า ภาษีศุลกากร ให้แก่อุตสาหกรรมนั้นเป็นระยะเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่ความจำเป็น เพื่อให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นตั้งตัวได้ในระยะแรกเริ่มกิจการและสามารถช่วยตัวเองได้ก่อน แล้วจึงเรียกเก็บภาษีอากรชดเชยภายหลัง

(ค) การลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากภายนอก ประเทศกำลังพัฒนามักขาดแคลนทุน เพราะประชาชนมีรายได้ต่ำและมีการออมต่ำ การสะสมทุนภายในประเทศไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศ จึงต้องอาศัยทุนจากต่างประเทศโดยรัฐบาลอาจใช้วิธีลดหย่อนภาษีอากร (Tax Concessions) ให้ระยะหนึ่ง เพื่อเป็นเครื่องจูงใจให้ชาวต่างประเทศสนใจมาลงทุนในประเทศของตน เช่น ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลที่เก็บจากกำไรสุทธิให้ครึ่งหนึ่งในระยะ 5 ปี ลดหย่อนภาษีศุลกากรสำหรับวัตถุดิบ ตลอดจนเงินเครื่องจักรที่นำเข้าไปในระยะ 3 ปี เป็นต้น การลดหย่อนภาษีอากรให้กับอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมนี้ รัฐบาลจะต้องพิจารณาถึงการได้เปรียบเสียเปรียบในอุตสาหกรรมอื่นที่ไม่ได้รับการส่งเสริมและเมื่อพ้นระยะเวลาการส่งเสริมแล้ว รัฐบาลควรมีภาษีอากรที่จะเรียกเก็บจากอุตสาหกรรมเหล่านี้เพื่อชดเชยการลดหย่อนภาษีอากรในระยะเริ่มกิจการด้วย

การกำหนดและวางนโยบายภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเพื่อพัฒนาประเทศดังกล่าวนี้ นอกจากจะคำนึงถึงผลทางเศรษฐกิจแล้ว รัฐบาลยังจะต้องคำนึงถึงผลต่อสังคมและการเมืองประกอบไปด้วย พร้อมทั้งการได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากกว่านโยบายรายจ่าย นโยบายหนี้สาธารณะ นโยบายงบประมาณ และการควบคุมโดยตรง เพราะการเปลี่ยนแปลงประเภทและอัตราภาษีตามนโยบายภาษี เช่น มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางด้านบริโภค การออม การลงทุน การจ้างงาน และอื่น ๆ หากรัฐบาลขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายภาษีอากร หรือประชาชนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลแล้ว อาจไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย นโยบายภาษีอากรจึงต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน ซึ่งต่างกับการดำเนินนโยบายรายจ่าย นโยบายหนี้สาธารณะและนโยบายงบประมาณ เหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลสามารถวางนโยบายและดำเนินการให้เป็นผลตามนโยบายได้โดยตรง

2. นโยบายรายจ่าย เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลังที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ สามารถนำมาใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนี้

ก. การใช้นโยบายรายจ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เมื่อประเทศมีภาวะเงินเฟ้อหรือภาวะเงินฝืดเกิดขึ้น รัฐบาลอาจใช้นโยบายรายจ่ายเข้าแก้ไขเพื่อรักษาเสถียรภาพทาง

เศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงได้ ดังต่อไปนี้

1) การใช้นโยบายรายจ่ายแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ ถ้าหากเป็น ภาวะเงินเฟ้อทางด้านอุปสงค์ (Demand Pull Inflation) ก็สามารถแก้ไขได้โดยการพยายามตัดรายจ่ายลง หรือรายจ่ายประเภทที่สำคัญแต่อาจจะรอได้โดยไม่เกิดผลเสียมากมาย ก็ควรจะได้มีการเลื่อนรายจ่ายนั้น ๆ ออกไปก่อนชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง แต่การจะตัดทอนหรือเลื่อนรายจ่ายออกไปจะสามารถทำได้แค่นั้นก็ขึ้นอยู่กับรายการใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายจ่ายบางประเภทจะตัดทอนหรือเลื่อนออกไปได้ยาก เป็นต้นว่ารายจ่ายประเภทเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐก็คงจะตัดได้ยากมาก เพราะเป็นการจ้างปกติ เป็นการจ้างถาวร จะลดการจ้างลงตามภาวะเศรษฐกิจเห็นจะทำได้ไม่ได้ หรือถ้าจะลดเงินเดือนหรือค่าจ้างลงไปอีกก็ทำได้ยาก เพราะโดยปกติก็ต่ำอยู่แล้ว ถ้าจะลดลงไปอีกก็จะทำให้ขาดกำลังใจในการทำงาน อาจจะทำให้เป็นการกระตุ้นให้มีการคอร์รัปชันมากขึ้น รายจ่ายตามโครงการใหญ่ ๆ เป็นต้นว่า รายจ่ายในการสร้างเขื่อน เมื่อเริ่มสร้างไปแล้วก็จะลดหรือเลื่อนไปได้ยาก เพราะอาจจะขัดกับความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนได้ผลประโยชน์เข้าไป หรือกว่าจะมีน้ำเต็มเขื่อนได้ก็ต้องเสียเวลาต่อไปอีกนาน และรายจ่ายบางประการที่หวังผลในทางการเมืองก็คงจะลดได้ยาก

เพราะฉะนั้นการลดรายจ่ายจะได้ผลมากแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับว่ารายจ่ายนอกจากที่กล่าวมาในวรรคก่อนมีจำนวนมากแค่ไหน ถ้ามีจำนวนมาก การใช้นโยบายด้านรายจ่ายก็คงจะได้ผลดี และการลดรายจ่ายจะได้ผลแค่ไหน ก็แล้วแต่ว่ารัฐบาลทราบจุดสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือไม่เพียงใด ถ้าทราบจุดสำคัญนี้แล้วก็สามารถที่จะแก้ไขได้ง่ายขึ้นมาก

แต่มาตรการลดรายจ่ายนี้ถึงแม้ว่าในทางทฤษฎีจะใช้ได้ผลดีก็ตาม ถ้ามองในแง่การเมืองแล้วทำได้ยาก (นอกจากในประเทศที่ใช้ระบบเผด็จการ หรือฝ่ายรัฐบาลมีเสียงสนับสนุนท่วมท้นในสภาผู้แทนราษฎร) เพราะโดยปกติแล้วผู้แทนราษฎรแต่ละคนก็ต้องพยายามขออนุมัติเงินไปช่วยโครงการในท้องถิ่นของตน (ถึงแม้ว่าบางโครงการจะเกือบเป็นโครงการเสียเปล่าก็ตาม) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะที่กำลังจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ ผู้แทนราษฎรแต่ละคนก็มีความจำเป็นจะต้องพยายามหาเงินไปช่วยท้องถิ่นของตนให้ได้

แต่ถ้าหากเป็น เงินเฟ้อทางด้านอุปทาน (Cost Push Inflation) การแก้ไขก็อาจจะทำได้โดย

- ถ้าเห็นว่าสินค้าประเภทใดขาดแคลนเนื่องจากประสบอุปสรรคในการผลิต รัฐบาลก็อาจจะให้เงินช่วยเหลือเพื่อให้ผลิตสินค้านั้นได้มากขึ้น

- ถ้าเห็นว่าการผลิตสินค้าทางการเกษตรประสบปัญหาบางประการ เช่น ราคาปุ๋ยแพง ก็อาจจะจ่ายเงินซื้อปุ๋ยราคาแพงมาขายให้แก่ชาวนาชาวไร่ในราคาที่ต่ำกว่าที่ซื้อมา
- ถ้าเห็นว่าการผลิตภายในประเทศประสบอุปสรรคสำคัญ ไม่สามารถผลิตออกมาสนองความต้องการได้ในระยะสั้น ก็อาจจะต้องจ่ายเงินซื้อสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาขายเพื่อลดภาวะเงินเฟ้อ⁵

2) การใช้นโยบายรายจ่ายแก้ไขภาวะเงินฝืด เนื่องจากในภาวะเงินฝืดการผลิตต่าง ๆ จะลดลง การว่างงานสูงขึ้น อำนาจซื้อในมือประชาชนจะน้อยลง ดังนั้นถ้าหากรัฐบาลจ่ายเงินออกไปมากขึ้นก็จะทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนมีจำนวนสูงขึ้น ประชาชนจะมีเงินจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น การขายสินค้าก็จะคล่องตัว ผู้ประกอบการก็จะเริ่มต้นผลิตสินค้า การจ้างแรงงานก็จะเพิ่มขึ้น การจะใช้มาตรการด้านรายจ่ายให้ได้ผลเต็มที่นั้น ควรจะยึดถือหลักง่าย ๆ 3 ประการ คือ

1. **จ่ายให้ถูกแหล่งที่ต้องการ** เพราะภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันทุกท้องที่ทั่วประเทศ ถ้าหากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่ใด ก็ควรจะจ่ายเงินเพิ่มขึ้น ณ ที่นั้น
2. **จะต้องจ่ายออกไปอย่างรวดเร็วเมื่อเกิดภาวะเงินฝืด** ถ้ารีบจ่ายเงินเพิ่มขึ้นทันทีก็จะช่วยแก้ไขสถานการณ์ไว้ได้ก่อนที่จะเลวร้ายลงไป
3. **จะต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นให้เพียงพอกับความต้องการของวงการเศรษฐกิจ** มิใช่จ่ายแต่เพียงเพื่อให้เห็นว่ารัฐบาลได้พยายามทำแล้ว

ในการใช้มาตรการด้านรายจ่ายจะเห็นได้ว่า ถ้าลักษณะรายจ่ายเป็นการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยโดยตรง (แจกเงิน) ก็จะเห็นผลได้ในระยะสั้นรวดเร็วที่สุด เพราะผู้ที่ได้รับเงินไปก็จะรีบจ่ายเงินทันที ทฤษฎีตัวทวี (Multiplier) และทฤษฎีตัวเร่ง (Accelerator) จะทำหน้าที่ได้มากและเร็ว แต่การดำเนินการทำนองนี้ก็มิใช่ข้อเสียที่ว่า อาจจะทำให้ประชาชนไม่พยายามช่วยตัวเองเท่าที่ควร และนอกจากนั้นผลดีในระยะยาวก็จะไม่เกิดขึ้นมาก

แต่ถ้าจะเพิ่มรายจ่ายกันตามวิถีทางปกติแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาด้านเวลา เริ่มตั้งแต่การวางแผนการใช้จ่าย การขออนุมัติต่อสภาผู้แทนราษฎร การนำมาปฏิบัติอาจจะเสียเวลานานมาก และอาจจะแก้ปัญหาไม่ทัน (ดังนั้นถ้าหากทำได้ ฝ่ายรัฐบาลควรมีแผนงานต่าง ๆ สำรอง

⁵ดร.อรรณ ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธ จำกัด, 2518), หน้า 467-469.

ไว้ให้เรียบร้อย จัดลำดับความสำคัญของแผนงานแต่ละแผนไว้ให้รอบคอบ เมื่อมีภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเกิดขึ้นจะได้สามารถนำมาใช้ได้ทันที)

แต่ถึงแม้จะไม่มีปัญหาด้านเวลาตามวรรคก่อน ก็ยังมีปัญหาที่น่าคิดอยู่อีกบางประการ ได้แก่

- จะหาเงินมาใช้จากแหล่งใดได้บ้าง การหาเงินจากแหล่งแต่ละแหล่งที่กล่าวจะมีผลดีผลเสียอย่างไร หาเงินจากแหล่งใดจึงจะมีผลกระทบกระเทือนในทางที่ไม่ดีน้อยที่สุด

- การเพิ่มรายจ่ายอย่างรวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อก็จะเกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพของการใช้จ่าย เพราะในประเทศกำลังพัฒนาแม้แต่การใช้จ่ายตามปกติก็มักจะขาดประสิทธิภาพอยู่แล้ว ถ้าเพิ่มรายจ่ายใหม่เข้าไปอีก ปัญหาประสิทธิภาพก็ยิ่งเป็นปัญหาหนักขึ้น

- การเพิ่มการใช้จ่ายมีผลเป็นการเพิ่มอำนาจของรัฐ และลดความสำคัญของภาคเอกชนลง (แต่ทั้งนี้ก็แล้วแต่นโยบายของรัฐบาลว่าจะนำประเทศไปทางใด ควรจะหาจุดดุลยภาพระหว่างการใช้จ่ายของรัฐกับการใช้จ่ายของเอกชนให้เหมาะสม)

- เมื่อมีการเพิ่มการใช้จ่ายมากไปแล้ว จะไปลดรายจ่ายลงทีหลังจะเป็นการยากมาก⁶

ข. การใช้นโยบายรายจ่ายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศต่าง ๆ ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะประเทศทางทวีปเอเชีย เช่น อินเดีย เริ่มวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2493 ฟิลิปปินส์เมื่อ พ.ศ. 2494 ปากีสถานเมื่อ พ.ศ. 2496 อินโดนีเซีย ลังกา และพม่า เมื่อ พ.ศ. 2498 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

1) เพื่อความมั่นคงของชาติ อันเป็นวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจทั่วไป คือ

ก. ให้รายได้แท้จริงของบุคคลสูงขึ้นตามเป้าหมาย

ข. ให้มีการกระจายรายได้ที่ดี คือ พยายามทำให้รายได้ของประชาชนไม่แตกต่างกันมากนัก

ค. ให้ความเจริญแผ่กระจายได้ทั่วทุกท้องถิ่น

ง. ให้มีดุลการชำระเงินระหว่างประเทศได้ดุลยภาพ

2) เพื่อความมั่นคงของชาติ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

ก. ให้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีพอที่จะต่อต้านการรุกรานทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ข. ให้มีมาตรการในการป้องกันประเทศอย่างเพียงพอ เพื่อเสถียรภาพทางการเมือง

⁶Ibid., หน้า 472-473.

ค. ให้มีความสามารถทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะสนับสนุนการทำสงครามเมื่อมีเหตุจำเป็น

นักศึกษาจะสังเกตเห็นว่า รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้มักมีงบประมาณขาดดุล เพราะประชากรมีรายได้ต่ำและต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็จำเป็นต้องใช้จ่ายลงทุนเพื่อสร้างทุนขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) ได้แก่ ระบบการคมนาคม การสื่อสาร การศึกษา การสาธารณสุข การชลประทาน การไฟฟ้า การพลังงานอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการผลิตและจำหน่ายสินค้าไปยังผู้บริโภคได้ทั่วถึง แต่ในประเทศกำลังพัฒนามักขาดแคลนสิ่งเหล่านี้ รัฐบาลจึงต้องเข้ามาใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมาก ลงทุนสร้างสิ่งเหล่านี้เพื่อกระตุ้นให้การผลิตส่วนรวมขยายตัวตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

ในปัจจุบันนี้รายจ่ายด้านพัฒนาเศรษฐกิจนับว่าเป็นรายจ่ายที่มียอดเงินสูงที่สุดในงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ประเทศใดก็ตามที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี คือเศรษฐกิจรุ่งเรือง ก็หมายถึงประชาชนของประเทศนั้นมีมาตรฐานการครองชีพสูง มีการกินดีอยู่ดี และยังหมายถึงความสามารถของรัฐในการดำเนินงานด้านอื่น ๆ อีกด้วย เนื่องจากรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจึงได้ให้การสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยการมีนโยบายการปรับปรุงและขยายโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วและมั่นคงยิ่งขึ้น **รายจ่ายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยประกอบขึ้นด้วยรายจ่ายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้**

1. **รายจ่ายด้านการคมนาคม** คือ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานขนส่ง การค้นคว้าการขนส่ง การรถไฟ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ การขนส่งอื่น ๆ และการเก็บรักษา การสื่อสาร ตลอดจนการทางบกและการทางน้ำ

2. **รายจ่ายด้านการเกษตร** คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้านการบริหารงานเกษตร การค้นคว้าการเกษตร การกลั่นกรอง การป่าไม้ การประมง และการสงวนสัตว์ป่า

3. **รายจ่ายด้านการพลังงานและเชื้อเพลิง** คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานพลังงาน การสำรวจ และดำเนินงานถ่านหินและเชื้อเพลิง ตลอดจนการไฟฟ้าและพลังงาน

4. **รายจ่ายด้านการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่** ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในงานด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ การบริหารงานอุตสาหกรรมเหมืองแร่ การค้นคว้าการอุตสาหกรรม การสำรวจและการ

5. รายจ่ายด้านการบริหารเศรษฐกิจอื่น คือ ค่าใช้จ่ายด้านการพาณิชย์ งานส่งเสริม การท่องเที่ยว และเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น

ก. การใช้จ่ายในรูปของเงินโอนภาครัฐบาลกับการพัฒนาประเทศ “เงินโอน (Transfer Payment)” เป็นเงินที่รัฐบาลใช้จ่ายออกไปในรูปของเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือด้านต่าง ๆ โดยรัฐบาลมิได้รับผลิตผลในสินค้าและบริการตอบแทน เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากประชาชนแล้วนำมาใช้จ่ายในรูปของเงินโอนนั้น รัฐบาลอาจจ่ายเป็นเงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยตรง เช่น จ่ายเป็นเงินสงเคราะห์คนชรา เงินช่วยเหลือคนว่างงาน เป็นต้น หรือรัฐบาลจ่ายให้แก่ภาคเอกชนที่ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป เช่น รัฐบาลไทยจ่ายเงินอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ เป็นต้น หรือรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการขาดทุนหรือเลี้ยงตัวเองไม่ได้ เช่น รัฐบาลไทยจ่ายเงินอุดหนุนให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ผลประโยชน์ของการใช้จ่ายเงินโอนของรัฐบาลเหล่านี้จะตกอยู่กับประชาชนกลุ่มใด ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้จ่ายเงินโอนของรัฐบาล เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งสินค้าออกไปขายต่างประเทศ ผลประโยชน์อาจตกแก่ผู้บริโภคของประเทศที่ซื้อสินค้าไป เป็นต้น การใช้จ่ายเงินโอนภาครัฐบาลในส่วนรวมจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ ในกรณีรัฐบาลใช้มาตรการทางภาษีอากรโดยจัดเก็บภาษีทางตรงจากกลุ่มคนที่มีรายได้สูงแล้วนำมาใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ จะมีผลทำให้ความต้องการสินค้าเพื่อการบริโภคสูงขึ้น เพราะตามปกติความโน้มเอียงที่จะใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น (Marginal Propensity to Consumer หรือ MPC) ของกลุ่มคนที่ยากจนย่อมมีค่าสูงกว่ากลุ่มคนที่ร่ำรวย แต่ในขณะเดียวกันการเก็บภาษีอากรจากกลุ่มคนที่ร่ำรวยเพิ่มขึ้นจะมีผลทำให้การออมรวมลดต่ำลง ทำให้ขาดแคลนทุนที่จะใช้ขยายการผลิตสินค้าและบริการ นักศึกษาจะเห็นได้ว่า การใช้จ่ายเงินโอนของรัฐบาลเพื่อการกระจายรายได้กับการพัฒนาประเทศจะมีเป้าหมายที่ขัดกัน รัฐบาลจึงต้องดำเนินนโยบายให้พอเหมาะพอดี ต้องเลือกเอาระหว่างการเรียกเก็บภาษีเพื่อดึงเอาเงินในมือร่ำรวยมาแบ่งปันกันในปัจจุบัน กับการปล่อยให้ภาคเอกชนมีโอกาสสะสมเงินทุนเพื่อขยายกิจการให้เกิดผลผลิตสูงขึ้น แล้วจึงใช้มาตรการทางภาษีเพื่อดึงเอาเงินในมือคนร่ำรวยมาแบ่งปันเพื่อกระจายรายได้กันในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายการเก็บภาษีทางตรงเพื่อกระจายรายได้จากกลุ่มคนร่ำรวยไปสู่กลุ่มคนที่ยากจน จะประสบผลทางด้านการเมืองและสังคมมากกว่าผลทางเศรษฐกิจของประเทศ

ข. การแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ในขณะที่ประเทศต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนทั่วไปมีอำนาจซื้อต่ำ สินค้าที่ผลิตได้ขายไม่ออก ผู้ประกอบการต้องลดปริมาณการผลิต และเกิดปัญหาการว่างงานทั่วไปนั้น รัฐบาลอาจใช้นโยบายการคลังเข้าแก้ไขให้ประชาชนมีอำนาจซื้อสูงขึ้นได้ โดยการลดอัตราภาษีอากรให้ต่ำลงและเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลให้สูงขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลควรจะมีงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget)

ในด้านการให้เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือจากภาครัฐบาลสู่ภาคเอกชน จะมีลักษณะเหมือนกับการลดภาษีอากรของรัฐบาล แต่ถ้าวรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายเงินอุดหนุนนั้นมาสู่ภาคเอกชนทั้งหมด จะมีผลต่อรายได้ประชาชาติเช่นเดียวกับการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาล

3. นโยบายหนี้สาธารณะ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลังที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ สามารถนำมาใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนี้.-

ก. การใช้นโยบายหนี้สาธารณะเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตามที่ได้พิจารณาเรื่องหนี้สาธารณะมาแล้วนั้น นักศึกษาจะเห็นได้ว่า การกู้เงินของรัฐบาลจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศจะก่อผลกระทบเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม การกู้เงินจากสถาบันการเงินภายในประเทศจะมีผลให้ปริมาณเงินหมุนเวียนและสภาพคล่องทางภาคเอกชนลดลงและมาเพิ่มทางภาครัฐบาล ดังนั้น ในขณะที่เกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลอาจนำพันธบัตรออกขายเพื่อลดอำนาจซื้อของประชาชน ในทางตรงกันข้าม เมื่อประเทศมีภาวะเงินฝืดเกิดขึ้น รัฐบาลก็ควรซื้อพันธบัตรคืนเพื่อเพิ่มอำนาจซื้อของประชาชน ส่วนการกู้ยืมจากต่างประเทศจะมีผลให้ปริมาณเงินหมุนเวียนสูงขึ้น ประเทศมีอำนาจซื้อสูงขึ้น และในทางตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลต้องส่งเงินตราต่างประเทศออกไปเพื่อชำระหนี้คืน ก็จะมีผลทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนลดลง รัฐบาลควรใช้นโยบายหนี้สาธารณะเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเพื่อการพัฒนาประเทศดังต่อไปนี้

1) การใช้นโยบายหนี้สาธารณะเพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ โดยปกติในยามภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลก็ควรจะมีงบประมาณเกินดุลอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่น่าจะต้องมีการก่อหนี้สาธารณะขึ้น แต่มาตรการนี้ก็มีประโยชน์ในด้านที่จะเรียกเงินหมุนเวียนในท้องตลาดมาเก็บไว้

ในการก่อหนี้สาธารณะก็ควรจะทำจากแหล่งที่ไม่เกิดภาวะเงินเฟ้อ อันได้แก่ การก่อหนี้จากประชาชนและสถาบันการเงินอื่นที่ใช้ธนาคารพาณิชย์เท่านั้น แต่ก็ยังจะมีปัญหา

อยู่ว่า การก่อหนี้ในยามที่มีภาวะเงินเฟ้อรัฐบาลก็จำเป็นจะต้องจ่ายดอกเบี้ยสูง (ตามสภาพท้องตลาด) ซึ่งจะเป็นภาระค่อนข้างหนักแก่ประชาชนในอนาคตที่จะต้องรับภาระดอกเบี้ย

แต่การดำเนินการก่อหนี้สาธารณะในยามที่ภาวะเศรษฐกิจเกิดเงินเฟ้อขึ้น รัฐบาลคงจะจำเป็นและต้องมีวิธีการจูงใจให้มากพอ มิฉะนั้นจะกู้ได้ยาก วิธีการจูงใจอาจจะมีหลายวิธี ได้แก่

- (1) การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้นตามระยะเวลาของหนี้
- (2) อาจจะมีการออกรางวัลแบบสลากกินแบ่งแก่ผู้ถือพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว ในด้านการบริหารหนี้จะพยายามเปลี่ยนหนี้ระยะสั้นเป็นหนี้ระยะยาวให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ประชาชนจะได้ไม่สามารถนำพันธบัตรรัฐบาลไปขายคืนเพื่อนำเงินมาจับจ่ายใช้สอยได้ง่าย

ถ้าเป็นภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากทางด้านอุปทาน รัฐบาลอาจขอกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคเข้ามาขายสนองความต้องการของประชาชนก็ได้

โดยปกติแล้วไม่ควรจะใช้มาตรการด้านหนี้สาธารณะเพื่อแก้ภาวะเงินเฟ้อ เพราะอัตราดอกเบี้ยอาจจะสูงมากและจะต้องใช้วิธีการขายที่ดีด้วย แต่ถ้าเป็นภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงมากจริงแล้ว ก็ควรใช้วิธีการบังคับกู้ เช่นที่ประเทศต่าง ๆ เคยทำในกรณีที่เกิดสงคราม⁷

2) การใช้นโยบายหนี้สาธารณะเพื่อแก้ไขภาวะเงินฝืด เมื่อประเทศเกิดเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนมีอำนาจซื้อต่ำ และเกิดปัญหาว่างงาน ซึ่งรัฐบาลจะต้องเข้าแก้ไขโดยใช้งบประมาณขาดดุล คือ พยายามจัดเก็บรายได้จากประชาชนให้น้อยลง และหาเงินมาใช้จ่ายให้มากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชนและกระตุ้นให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวโดยเร็ว ในการนี้รัฐบาลจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งเงินกู้ให้มากขึ้น เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลอาจกู้เงินจากธนาคารกลางหรือธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่สามารถขยายเครดิตได้ดี และจะต้องระมัดระวังมิให้การก่อหนี้ของรัฐบาลเป็นการไปแย่งแหล่งเงินกู้ของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐบาลก็ควรเร่งรัดชำระหนี้ให้กับภาคเอกชนเพื่อให้ปริมาณเงินทุนหมุนเวียนภาคเอกชนสูงขึ้น และกระตุ้นให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

⁷ดร.อรรณู ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางเศรษฐศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธ จำกัด, 2518), หน้า 471-472.

ข. การใช้นโยบายหนี้สาธารณะเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น รัฐบาลจะมีบทบาทสำคัญในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อสร้างทุนขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น ระบบการคมนาคม การพลังงาน การชลประทาน เป็นต้น รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในระยะพัฒนาเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เพราะรายจ่ายของรัฐบาลทางการพัฒนาประเทศสูง การก่อหนี้สาธารณะในระยะนี้ รัฐบาลควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กู้จากเอกชนที่เก็บเงินไว้เปล่าประโยชน์ (Hoarding) เพื่อจะได้เป็นการระดมทุนในประเทศมาใช้ในการพัฒนา แต่จะกู้ได้เพียงได้นั้นก็ต้องแล้วแต่วิธีการที่รัฐบาลใช้และศรัทธาของประชาชนต่อรัฐบาล

2) กู้จากแหล่งภายในประเทศแหล่งอื่น ๆ การกู้ภายในประเทศถึงแม้จะเกิดการขยายเครดิตบ้างก็คงจะไม่มีไร เพราะในประเทศกำลังพัฒนายังมีทรัพยากร โดยเฉพาะในด้านคนว่างงานหรือทำงานไม่เต็มที่เหลืออยู่อีกมาก ถ้าหากการกู้เงินจะทำให้การใช้ทรัพยากรเหล่านี้เต็มที่แล้ว ผลของการขยายเครดิตจะไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ

3) กู้จากต่างประเทศ รัฐบาลจะกู้จากต่างประเทศเข้ามาด้วย เพราะการระดมกู้จากภายในประเทศแต่อย่างเดียวยังคงจะไม่พอเป็นแน่ และเพื่อเป็นการระมัดระวังไม่ให้หนี้ต่างประเทศเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลเมื่อถึงคราวต้องชำระหนี้ และเพื่อความคล่องตัวในด้านการบริหารหนี้ควรจะ

- ก่อหนี้จากต่างประเทศเฉพาะส่วนที่จะซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศ
- ระยะเวลาการชำระหนี้ควรยาวพอสมควร เพราะโครงการพัฒนาส่วนใหญ่ให้ผลในระยะยาว
- ก่อหนี้ที่มีเงื่อนไขอย่างอ่อน (Soft Loan) เพื่อเป็นการบรรเทาภาระการชำระหนี้
- ก่อหนี้ที่ไม่มีภาระผูกพันว่าจะต้องซื้อสินค้าและบริการจากประเทศผู้ให้กู้

บทสรุป

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน ประเทศกำลังพัฒนามีความตื่นตัวที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้า โดยตัดแปลงนโยบายการคลังของเคนส์ นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ร่วมกับนโยบายการเงิน แก่ไขให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวล่วงไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

“นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)” เป็นการเปลี่ยนแปลงรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล โดยใช้นโยบายภาษีอากร (Taxation Policy) นโยบายรายจ่ายของรัฐบาล (Public Expenditure Policy) และนโยบายหนี้สาธารณะ (Public Debt Policy) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้ง 3 ประการ ซึ่งแสดงออกมาในรูปของงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศให้มากที่สุด คือ

- (1) ให้มีการจ้างงานเต็ม (Full Employment)
- (2) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability)
- (3) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

การนำเอานโยบายการคลังมาใช้นั้น นักเศรษฐกิจการคลังมีแนวคิดเกี่ยวกับ **ขอบเขตการใช้**นโยบายการคลัง อยู่ 2 แนว คือ

- (1) ใช้นโยบายการคลังตามลำพัง ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มเชื่อในประสิทธิภาพของนโยบายการคลังที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยลำพังได้
- (2) ใช้นโยบายการคลังร่วมกับนโยบายอื่น เพราะเห็นว่าการใช้นโยบายการคลังตามลำพังมักจะไม่ไ้ผล เพราะมาตรการต่าง ๆ ของนโยบายการคลังยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น รัฐบาลไม่สามารถลดรายจ่ายลงได้ทันที เพราะมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นต้น

การนำนโยบายการคลังแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้ไ้ผลนั้น จะมีปัจจัยสนับสนุนอยู่ 3 ประการ คือ

- (1) มีข้อมูลในการวิเคราะห์เพื่อจะได้คาดคะเนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคตได้ถูกต้องแม่นยำ
- (2) ได้รับความร่วมมือจากรัฐสภา เพราะการจัดเก็บภาษีและใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา

(3) ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ เพราะการดำเนินนโยบายการคลังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับรัฐบาลไทยนั้น มีงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลานาน ด้วยเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) งบประมาณรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจาก

- รัฐบาลมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น
- ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นเพราะมีภาวะเงินเฟ้อ
- รายจ่ายเพื่อชำระหนี้สูงขึ้นเพราะมีหนี้ถึงกำหนดชำระมากขึ้น

(2) งบประมาณรายได้ขยายตัวต่ำกว่าการขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายค่อนข้าง

มาก

แบบฝึกหัดท้ายบท

1. จงกล่าวถึงความเป็นมาของการคลังของรัฐบาลโดยสังเขป
2. การเปลี่ยนแปลงทางการคลังที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจเป็นอย่างไร อธิบาย
3. การดำเนินนโยบายการคลังโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์อย่างไร
4. มีปัจจัยอะไรบ้างที่จะสนับสนุนให้การใช้นโยบายการคลังได้ผลดี
5. การใช้นโยบายภาษีอากรมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจอย่างไร อธิบาย
6. จงกล่าวถึงแนวทางในการใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ
7. รัฐบาลสามารถใช้นโยบายรายจ่ายเพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อและภาวะเงินฝืดได้อย่างไร อธิบาย
8. รัฐบาลสามารถใช้นโยบายหนี้สาธารณะเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างไร อธิบาย
9. จงกล่าวถึงการใช้นโยบายการคลังในประเทศกำลังพัฒนามาโดยสังเขป
10. จงกล่าวถึงนโยบายการคลังของรัฐบาลไทยมาโดยสังเขป

หนังสืออ่านประกอบ

เจษฎา โลห่อ้นจิตร. “นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2504-2524,” วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. ปีที่ 3, ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2528.

อุดม เกิดพิบูลย์. ทฤษฎีการคลัง. แผนกคำสอนของคณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523. บทที่ 11.

Due, John F. **Government Finance : Economics of The Public Sector.** Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1968. Chapter 10.

Herber, Bernard P. **Modern Public Finance.** Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1971. Chapters 21 and 22.